

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Nachhaltigkeit von Projekten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19379.202.00074
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form mitgemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Ergebnisse der Ex-post-Projektprüfungen 2019	16
2.1 Projekte in Nepal	16
2.2 Projekte in Bangladesch	24
3 Schlussfolgerungen und Verbesserungspotenziale	29
3.1 Kritische Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen für Nachhaltigkeit ermitteln....	29
3.2 Weiterentwicklungen und Wechselwirkungen bei langfristigen Projekten aufzeigen	30
3.3 Mittels gestaffeltem Rückzug Erfahrungen zu Einflussfaktoren für die Weiterführung sammeln	32
3.4 Kombinierte Einsätze der Humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit prüfen	33
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	34
Anhang 2: Abkürzungen	35
Anhang 3: Glossar	36
Anhang 4: Methoden	37
Anhang 5: Bibliographie	39
Anhang 6: Factsheets Projekte	40

Prüfung der Nachhaltigkeit von Projekten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

Das Wesentliche in Kürze

Bis zu 1 Milliarde Franken wendet der Bund jährlich für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit auf. Auch in Nepal und Bangladesch, beides Schwerpunktländer der Schweizer Entwicklungshilfe, unterstützt die zuständige Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) seit Jahrzehnten zahlreiche Projekte in mehreren Sektoren mit je rund 30 Millionen Franken pro Jahr.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Prüfung zum Thema «Nachhaltigkeit von Projekten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit» durchgeführt, auch vor Ort in Nepal und Bangladesch. Im Zentrum stand die Frage, ob und falls ja, welche nachhaltigen Effekte von abgeschlossenen Projekten Jahre danach noch ermittelbar sind. Dazu wurden insgesamt fünf abgeschlossene Projekte in die Prüfung einbezogen. Die dafür eingesetzten Projektmittel belaufen sich insgesamt auf rund 87 Millionen Franken.

Die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsbeurteilung zeigen, dass die abgeschlossenen Projekte auch 2019 noch einen grossen Hilfsbedarf aufweisen. Trotz Herausforderungen wie Naturkatastrophen oder bewaffnete Konflikte konnten alle Projekte plangemäss umgesetzt werden und entfalten Jahre nach Abschluss noch erwünschte Wirkungen.

Nachhaltige Effekte der abgeschlossenen DEZA-Projekte sind insgesamt zufriedenstellend

Bei allen geprüften Projekten konnten die wichtigsten Entwicklungszielsetzungen erreicht werden. Und 2019, das heisst im Schnitt etwa fünf Jahre nach ihrem Abschluss, sind immer noch wesentliche Aktivitäten als Beiträge zur Lösung der anvisierten Probleme erkennbar. Keine der Interventionen weist substantielle Wirkungsverluste auf. Es sind jedoch Unterschiede festzustellen.

Bei gewissen Projekten sind die Mittel bzw. ist die Finanzierung nicht mehr im gleichen Umfang sichergestellt. Insofern ist bei diesen Projekten die dauerhafte Weiterführung nicht zwingend gewährleistet. Hingegen sind andere Projekte wie bspw. die Entwicklung von Wertschöpfungsketten nach Marktprinzipien in der Landwirtschaft weitgehend unabhängig von ausbleibender staatlicher Unterstützung. Die Zielgruppen haben es somit selbst in der Hand, Einkommen und Wohlstand für sich und ihre Familien zu generieren. Zum grössten Folgerisiko gehört die zunehmende Umweltbelastung durch vermehrte Ressourcennutzung. Dies betrifft in erster Linie Projekte im Bereich der Landwirtschaft und im Wassersektor.

Basierend auf den Ergebnissen der Projekte kommt die EFK zu folgenden Schlussfolgerungen und Optimierungsvorschlägen, um die langfristige Wirksamkeit besser sicherstellen zu können.

Kritische Einflussfaktoren und Abhängigkeiten als Risiken ermitteln

Nach dem Abschluss eines Projektes der Entwicklungszusammenarbeit kann die DEZA nur noch begrenzt bis gar keinen Einfluss mehr auf den weiteren Verlauf nehmen. In gleicher Weise sind abrupte Änderungen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den unterstützten Ländern nicht vorhersehbar.

Die EFK ist der Ansicht, dass wesentliche Einflussfaktoren, ob förderlich oder behindernd, wie auch kritische Abhängigkeiten gerade in der letzten Phase eines Projekts oder am Ende systematisch ermittelt werden sollten. Diese könnten mit den (zukünftigen) Trägern und Zielgruppen des Projektes besprochen werden. Eine derartige «Risikoanalyse zur Nachhaltigkeit» könnte einerseits die zentralen Anspruchsgruppen eines Projektes sensibilisieren und andererseits im Bedarfsfall mögliche Ausweich- und/oder Minderungsstrategien aufzeigen.

Partieller Rückzug der DEZA vor Projektende als «Stresstest» für die Weiterführung

Im Projekt zur Förderung der Gesundheits- und Hygienesituation von Haushalten in ländlichen Gebieten Bangladeschs erfolgte ein partieller Ausstieg der DEZA bei bestimmten Zielgruppen noch vor Projektende. Es wurde dabei vereinbart, dass die DEZA im Bedarfsfall wieder Unterstützung bietet. Auf diese Weise kann sie einen «Realitätscheck» durchführen und erste Erfahrungen sammeln, wie sich eine mögliche Projektweiterführung ohne DEZA-Unterstützung entwickeln könnte und wo Probleme entstehen.

Die EFK sieht in diesem Interventionsansatz Potenzial für eine breitere Anwendung.

Kombinierte Einsätze der Humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit

2015 haben verheerende Erdbeben in Nepal über eine halbe Million Häuser teilweise oder vollständig zerstört. Zur selben Zeit stand ein Berufsbildungsprojekt der DEZA mit Fokus auf Handwerksberufe kurz vor dem Abschluss. Im Zuge der Erdbeben wurde auch die Schweiz um Katastrophenhilfe angefragt. Das Berufsbildungsprojekt der DEZA wurde daraufhin umgehend als zweite Phase fortgeführt. Mit zusätzlichen Mitteln der Humanitären Hilfe wurde das Projekt nochmals verlängert, um eine möglichst rasche und grösstmögliche Unterstützung im Wiederaufbau der zerstörten Häuser in den betroffenen Gebieten Nepals sicherzustellen.

Dieses Beispiel verdeutlicht die rasche und wirksame Unterstützung, wenn die Not der betroffenen Menschen am grössten ist. Angesichts der immer öfter auftretenden Naturkatastrophen und bewaffneter Konflikte weltweit begrüsst es die EFK, wenn die DEZA die Möglichkeiten verknüpfter Einsätze in konkreten Fällen evaluiert und umsetzt.

Audit de la durabilité des projets de coopération bilatérale au développement

Direction du développement et de la coopération

L'essentiel en bref

La Confédération consacre jusqu'à 1 milliard de francs par an à la coopération bilatérale au développement. Au Népal et au Bangladesh notamment, deux pays phares de l'aide suisse au développement, la Direction du développement et de la coopération (DDC) soutient depuis plusieurs décennies de nombreux projets dans divers secteurs, pour un montant de quelque 30 millions de francs par an et par pays.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit sur la « durabilité des projets de coopération bilatérale au développement », aussi sur place au Népal et au Bangladesh. La question centrale était de savoir si, et si oui, quels effets durables des projets peuvent être identifiés des années après leur achèvement. Dans ce cadre, cinq projets achevés ont été sélectionnés. Les moyens engagés pour ces projets s'élèvent à environ 87 millions de francs.

Les résultats de l'évaluation de la durabilité montrent que le besoin d'aide est encore important en 2019. Malgré les difficultés rencontrées tels que les catastrophes naturelles ou les conflits armés, tous les projets ont pu être mis en œuvre selon le calendrier prévu et déploient encore les effets souhaités des années après leur clôture.

Les effets durables des projets terminés de la DDC sont globalement satisfaisants

Pour tous les projets examinés, les principaux objectifs de développement ont pu être atteints. En 2019, soit en moyenne environ cinq ans après leur achèvement, il existe encore des activités essentielles qui peuvent être identifiées comme contributions à la résolution des problèmes visés. Aucune des interventions ne présente de pertes d'efficacité substantielles. Toutefois, des différences sont à constater selon les projets.

Dans certains projets, les moyens ou le financement ne sont plus assurés dans la même mesure. La poursuite de ces projets sur le long terme n'est donc pas forcément garantie. En revanche, d'autres projets, comme le développement de chaînes de valorisation selon les principes du marché dans l'agriculture, sont largement indépendants du soutien de l'État. Ainsi, il appartient aux groupes cibles de générer des revenus et de la prospérité pour eux-mêmes et leurs familles. L'un des principaux risques qui en découle est l'impact environnemental croissant dû à l'exploitation accrue des ressources. Sont concernés en premier lieu les projets dans les domaines de l'agriculture et de l'eau.

Sur la base des résultats des projets, le CDF arrive aux conclusions et propositions d'optimisation suivantes pour mieux assurer leur efficacité à long terme.

Identifier les facteurs d'influence critiques et les interdépendances en tant que risques

Une fois un projet de coopération au développement terminé, la DDC ne peut plus influencer sur la suite, ou seulement de manière limitée. De même, les changements brusques des conditions-cadres politiques, économiques et sociétales des pays soutenus sont impossibles à prévoir.

Le CDF est d'avis qu'il faudrait identifier systématiquement les facteurs d'influence importants, qu'ils soient favorables ou défavorables, de même que les interdépendances critiques, au cours de la dernière phase ou à la fin d'un projet. Ces aspects pourraient être discutés avec les (futurs) responsables et les groupes cibles du projet. Une telle « analyse des risques sur la durabilité » permettrait, d'une part, de sensibiliser les principales parties prenantes du projet et, d'autre part, d'indiquer, le cas échéant, des stratégies possibles pour éviter et/ou réduire les risques.

Retrait partiel de la DDC avant la fin des projets comme « test de résistance » pour leur poursuite

Dans le projet visant à promouvoir la situation hygiénique et sanitaire des ménages dans les zones rurales du Bangladesh, la DDC a opéré un retrait partiel de son soutien auprès de certains groupes cibles avant la fin du projet. Il a alors été convenu que la DDC apporterait à nouveau son soutien en cas de besoin. Ainsi, elle peut procéder à un état des lieux, expérimenter comment le projet pourrait évoluer sans son soutien et identifier les problèmes qui pourraient surgir.

Pour le CDF, cette approche présente un grand potentiel d'application.

Interventions combinées d'aide humanitaire et de coopération au développement

En 2015, des tremblements de terre dévastateurs au Népal ont détruit en partie ou entièrement plus d'un demi-million d'habitations. En même temps, un projet de formation professionnelle de la DDC, axé sur les métiers manuels, touchait à son terme. À la suite des tremblements de terre, la Suisse a elle aussi été sollicitée dans le cadre de l'aide en cas de catastrophe. Le projet de formation professionnelle de la DDC a ensuite été immédiatement poursuivi sous la forme d'une deuxième phase. Avec des moyens complémentaires de l'aide humanitaire, le projet a été prolongé une fois encore afin d'assurer le soutien le plus rapide et le plus large possible à la reconstruction des maisons détruites dans les régions concernées du Népal.

Cet exemple illustre le soutien rapide et efficace apporté lorsque la détresse des populations concernées est la plus grande. Compte tenu de la multiplication des catastrophes naturelles et des conflits armés dans le monde, le CDF salue le fait que la DDC évalue et mette en œuvre les possibilités d'interventions combinées dans des cas concrets.

Texte original en allemand

Verifica degli effetti duraturi dei progetti di cooperazione bilaterale allo sviluppo

Direzione dello sviluppo e della cooperazione

L'essenziale in breve

Ogni anno la Confederazione stanziava fino a 1 miliardo di franchi per la cooperazione bilaterale allo sviluppo. Anche in Nepal e in Bangladesh, entrambi Paesi prioritari nell'ambito dell'aiuto svizzero allo sviluppo, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) sostiene da decenni numerosi progetti in diversi settori con un contributo di circa 30 milioni di franchi all'anno per ciascuno dei due Paesi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica sul tema dell'«efficacia a lungo termine dei progetti di cooperazione bilaterale allo sviluppo», anche in loco in Nepal e Bangladesh. La questione centrale era verificare se i progetti conclusi avessero prodotto effetti duraturi, ancora riconoscibili a distanza di anni, ed eventualmente quali. A tal fine sono stati esaminati cinque progetti conclusi, per i quali sono stati stanziati fondi complessivamente pari a circa 87 milioni di franchi.

I risultati della valutazione dimostrano che la necessità di aiuti è ancora elevata nel 2019, ovvero alcuni anni dopo la conclusione dei progetti. Nonostante la presenza di sfide come catastrofi naturali e conflitti armati, tutti i progetti sono stati attuati secondo i piani e continuano a produrre gli effetti auspicati anche anni dopo la loro conclusione.

Gli effetti duraturi dei progetti conclusi della DSC sono complessivamente soddisfacenti

Per tutti i progetti esaminati si sono potuti raggiungere i principali obiettivi di sviluppo. Nel 2019, ovvero in media cinque anni dopo la fine dei progetti, si possono ancora riconoscere attività essenziali che contribuiscono alla risoluzione dei problemi individuati. Nessun intervento ha perso sostanzialmente la propria efficacia, ma si constatano delle differenze a seconda dei progetti.

Per alcuni progetti, i fondi o il finanziamento non sono più garantiti nella stessa misura e il loro proseguimento a lungo termine non è quindi necessariamente assicurato. Altri progetti, invece, come ad esempio lo sviluppo di catene di creazione del valore nell'agricoltura secondo i principi di mercato, sono quasi totalmente indipendenti dal sostegno dello Stato. I gruppi target possono quindi generare autonomamente reddito e benessere per loro stessi e per le loro famiglie. Uno dei principali rischi che ne consegue è il crescente impatto ambientale causato da un maggiore sfruttamento delle risorse. Questo aspetto riguarda in primo luogo i progetti nei settori dell'agricoltura e dell'approvvigionamento d'acqua.

Sulla base dei risultati dei progetti, di seguito il CDF trae le proprie conclusioni e formula proposte per migliorare l'efficacia a lungo termine.

Identificare le interdipendenze e i fattori d'influenza critici come rischi

Dopo la conclusione di un progetto di cooperazione allo sviluppo la DSC non può influire sugli eventi successivi o solo in misura limitata. Allo stesso tempo, è impossibile prevedere eventuali cambiamenti improvvisi nelle condizioni politiche, economiche e sociali dei Paesi sostenuti.

Il CDF ritiene che i fattori d'influenza importanti, sia positivi che negativi, così come le interdipendenze critiche debbano essere individuati sistematicamente nelle ultime fasi o al termine di un progetto. Questi elementi potrebbero essere discussi con i (futuri) responsabili e i gruppi target del progetto. Una simile «analisi dei rischi relativi agli effetti a lungo termine» potrebbe, da un lato, sensibilizzare i soggetti maggiormente interessati dal progetto e, dall'altro, mostrare le potenziali strategie di prevenzione e/o di attenuazione dei rischi in caso di necessità.

Parziale ritiro della DSC prima della fine del progetto come «stress test» per le fasi successive

Nell'ambito del progetto per la promozione della sanità e dell'igiene delle economie domestiche nelle zone rurali del Bangladesh, la DSC ha temporaneamente sospeso il proprio aiuto a determinati gruppi target prima della fine del progetto. È stato convenuto che la DSC avrebbe offerto nuovamente il proprio sostegno in caso di necessità. In questo modo essa può eseguire un controllo della situazione reale e raccogliere le prime esperienze su come un progetto potrebbe evolvere senza il suo sostegno e sui problemi che potrebbero sorgere.

Il CDF ritiene che questo approccio possa essere applicato con maggiore frequenza.

Impiego combinato di aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo

Nel 2015 dei violenti terremoti in Nepal hanno distrutto completamente o in parte più di mezzo milione di abitazioni. Nello stesso periodo, un progetto di formazione professionale della DSC focalizzato sui mestieri manuali stava volgendo al termine. In seguito ai terremoti, anche alla Svizzera è stato chiesto di prestare soccorso. Il progetto di formazione professionale della DSC è quindi entrato immediatamente nella seconda fase. Con ulteriori fondi provenienti all'aiuto umanitario il progetto è stato nuovamente prolungato per garantire il sostegno più rapido e vasto possibile nella ricostruzione delle abitazioni distrutte nelle aree colpite del Nepal.

Questo esempio dimostra l'importanza di un sostegno rapido ed efficace quando il bisogno delle persone colpite è maggiore. In considerazione del fatto che le catastrofi naturali e i conflitti armati sono sempre più frequenti nel mondo, il CDF raccomanda alla DSC di valutare e attuare la soluzione dell'impiego combinato di aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo nel caso concreto.

Testo originale in tedesco

Audit of the sustainability of bilateral development cooperation projects

Swiss Agency for Development and Cooperation

Key facts

The Confederation spends up to CHF 1 billion annually on bilateral development cooperation. In Nepal and Bangladesh, both key countries for Swiss development aid, the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) has for decades supported numerous projects in several sectors, providing each country with around CHF 30 million per year.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit on the "Sustainability of bilateral development cooperation projects", which included on-site visits to Nepal and Bangladesh. The audit focused on the question of whether and, if so, what sustainable effects from projects can still be identified years after their completion. To this end, a total of five completed projects were included in the audit. The total project funds used for this purpose amounted to around CHF 87 million.

The results of the sustainability assessment show that the completed projects still required considerable support in 2019. Despite challenges such as natural disasters and armed conflicts, all projects were implemented according to plan and are still having the desired effects years on from completion.

Sustainable effects of completed SDC projects globally satisfactory

The main development objectives were achieved in all examined projects and in 2019, i.e. an average of about five years after completion, significant activities can still be identified that are making a contribution to solving the envisaged problems. None of the measures shows any substantial loss of impact. However, differences can be observed.

For certain projects, the funds or financing are no longer guaranteed to the same extent. In this respect, the long-term survival of these projects is not necessarily guaranteed. On the other hand, other projects, such as the development of value chains based on market principles in agriculture, are largely unaffected by a lack of state support. The target groups are thus in charge of generating income and prosperity for themselves and their families. The greatest consequential risk is the increasing environmental pollution caused by the growing use of resources. This primarily concerns projects in the agricultural and water sectors.

Building on the results of the projects, the SFAO has reached the following conclusions and makes the following suggestions on ways of optimising the projects to better ensure their long-term effectiveness.

Identifying key influencing factors and dependencies as risks

Once a development cooperation project has been completed, the SDC can only exert limited influence, if at all, on its future progress. Similarly, abrupt changes in the political, economic and social situation in the supported countries cannot be predicted.

The SFAO is of the opinion that key influencing factors, whether conducive or obstructive, as well as critical dependencies, should be systematically identified, especially in the final phase of a project or upon completion. These could be discussed with the project's (future) managers and target groups. Such a "risk analysis for sustainability" could, on the one hand, sensitise the central stakeholder groups of a project and, on the other hand, identify possible alternative and/or reduction strategies if necessary.

Partial SDC withdrawal before project completion as a stress test for continuation

In the project to promote the health and hygiene situation of households in rural areas of Bangladesh, the SDC partially withdrew from certain target groups before the end of the project. It was agreed that the SDC would provide support again if necessary. In this way, it can carry out a reality check and gain an initial insight into how a project might potentially continue and develop without SDC support and where problems might arise.

The SFAO sees potential for broader use of this type of intervention.

Combined humanitarian aid and development cooperation interventions

In 2015, devastating earthquakes in Nepal destroyed over half a million houses either partially or completely. At the time of the disaster, an SDC vocational training project focusing on craft trades was nearing completion. As a result of the earthquakes, Switzerland was also requested to provide disaster relief. The SDC's vocational training project was then immediately continued as a second phase. Additional humanitarian aid funds were used to extend the project once again in order to ensure the fastest and greatest possible support for the reconstruction of destroyed houses in the affected areas of Nepal.

This example illustrates the rapid and effective support that can be provided when the need of the affected people is greatest. In view of the increasing frequency of natural disasters and armed conflicts worldwide, the SFAO welcomes the SDC's evaluation and implementation of the possibilities of combined operations in specific cases.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

La DDC salue la qualité du travail et du rapport du Contrôle fédéral des finances. Elle apprécie tout particulièrement l'attitude constructive des évaluateurs ainsi que les échanges qui ont eu lieu entre les évaluateurs et les collaborateurs de la DDC tout au long du processus d'évaluation. La DDC se réjouit des résultats positifs de cette évaluation ex-post effectuée en moyenne cinq ans après la fin des projets analysés. Le Népal et le Bangladesh sont des contextes dans lesquels la DDC s'engage depuis des décennies. Les deux constats principaux sont ainsi particulièrement réjouissants: (i) tous les projets analysés ont atteint leurs objectifs de développement fixés les plus importants; et (ii) des effets durables sont constatés sans pertes substantielles d'efficacité. La DDC salue le lien qu'établit l'évaluation entre la durabilité des effets des projets et la durée d'engagement de la DDC. Elle se réjouit également de confirmation de sa contribution à la construction de la résilience des populations.

Concrètement, la Division Asie de la DDC envisage le suivi interne ci-dessous: (1) Discussion des recommandations de cette évaluation avec les équipes sur le terrain lors d'un séminaire du management de la Division Asie prévu en octobre 2020 afin de dresser un bilan de la pratique actuelle, d'identifier les mesures permettant de renforcer la réalisation de ces recommandations et de s'assurer d'un suivi régulier de la mise en œuvre. (2) Intégration des recommandations dans les prochaines évaluations externes des stratégies de coopération (Mekong en 2020 et Népal en 2021). (3) Suivi systématique de la prise en compte des recommandations lors des discussions à la centrale des propositions de crédit portant sur la dernière phase d'un projet.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Art. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 besagen, dass die Schweiz Massnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe als Zeichen der Solidarität für die internationale Gemeinschaft trifft. Die übergeordneten Ziele bestehen darin, die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern, Entwicklungen aus eigener Kraft voranzutreiben und besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft zu erreichen. Dabei unterstützt die Schweiz insbesondere ärmere Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen.

Ex-Post-Evaluationen lohnen sich in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit

Vor dem Hintergrund sind langfristige bzw. nachhaltige Wirkungen von besonderer Bedeutung.¹ Um festzustellen, ob und falls ja, welche ein Projekt Jahre nach Beendigung des Engagements noch aufweist bzw. neu entfaltet hat, kann nur über eine erneute Überprüfung (sog. Ex-post-Evaluationen) erfolgen. Verschiedene Organisationen und Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit führen solche Ex-Post-Untersuchungen durch, um die langfristigen Effekte ihrer Arbeit zu ermitteln. Sie alle halten dabei fest, dass insbesondere stabile politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rahmenbedingungen zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren für langfristige Wirkungen gehören. Darüber hinaus stellen beispielsweise eine stabile (Selbst-)Finanzierung, eine starke Fokussierung auf die Bedürfnisse der Zielgruppen und Know-how-Vermittlung zentrale Faktoren für den langfristigen Erfolg einer Intervention dar.

Im Hinblick auf die finanziellen Mittel, welche die Schweiz für die Entwicklungshilfe bereitstellt, erachtet es die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) als wichtig, der Frage nach den nachhaltigen Effekten der Entwicklungshilfe nachzugehen. Die EFK entschied im Rahmen der vorliegenden Prüfung auf abgeschlossene Projekte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu fokussieren.

Gegenüber der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, wo die Entwicklungshilfe durch eine internationale Institution oder via multilaterale Strukturen (bspw. Vereinte Nationen, Weltbank) umgesetzt wird, weist die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit folgende Vorteile auf: Einerseits kann die Hilfe viel unmittelbarer in Bezug auf Thema und Land bestimmt und Eigeninteressen stärker wahrgenommen werden. Andererseits nimmt diese Entwicklungszusammenarbeit in Anspruch, die Umsetzung der Projekte selbst oder mithilfe von ausgewählten Umsetzungsorganisationen rascher und flexibler umsetzen zu können.

¹ Eine Erkenntnis, die auch international als handlungsleitender Grundsatz verankert wurde, zunächst durch die Verabschiedung der Millennium Development Goals (MDG) zu Beginn des Jahrtausends sowie weiterführend durch die Sustainable Development Goals (SDG) der UNO ab 2015.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Im Zentrum der vorliegenden Prüfung stand die Untersuchung nachhaltiger Effekte von ausgewählten, zwischen 2013 und 2016 abgeschlossenen Projekten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Süd der DEZA. Hauptziel war zu ermitteln, ob bzw. in welchem Ausmass die Projekte nach Ausstieg der DEZA weitergeführt wurden.

Folgende Prüfungsfragen standen im Zentrum der vorliegenden Untersuchung:

War das Potenzial für ein erfolgreiches und nachhaltiges Projekt gegeben?

Die erste Frage behandelt das grundsätzliche Potenzial eines Projekts für nachhaltige bzw. langfristige Wirkungen. Dabei wurde unter anderem ermittelt, ob ein genügender Bedarf für das Projekt bestand, gute Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung gegeben waren und ob eine adäquate Umsetzungsorganisation gegeben war.

Waren günstige Voraussetzungen bei Projektabschluss vorhanden, um eine Weiterführung des Vorhabens zu ermöglichen?

Mit der zweiten Frage wurde einerseits ermittelt, ob die Projektumsetzung zielführend erfolgte und andererseits, ob Herausforderungen in der Umsetzung überwunden wurden, um langfristige Wirkungen zu erzielen.

Leistet das Vorhaben 2019 noch einen Beitrag zur Lösung des ursprünglichen Problems?

Frage 3 beschäftigte sich damit, wie sich die ehemaligen Projekte seit dem Ausstieg der DEZA vor ein paar Jahren entwickelt haben bzw. welche Aktivitäten 2019 im Umfeld dieser Vorhaben noch laufen. Gleichzeitig wurden auch mögliche externe Faktoren ermittelt, welche den Fortbestand der Projekte fördern oder verhindern können.

Die Auswahl der beiden Länder sowie die Bestimmung der zu prüfenden Projekte erfolgte auf Basis von festgelegten Kriterien in Zusammenarbeit mit der DEZA. Die Länder bzw. Projekte mussten folgende Kriterien erfüllen:

- Projekt der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Süd
- Projekt abgeschlossen zwischen 2013 und 2016
- DEZA ist in den Ländern vor Ort tätig (Kooperationsbüro)
- Verschiedene Sektoren und Themen
- Unterschiedliche nationale / internationale Projekt- und Umsetzungspartner
- Projektbudget > 1 Million Schweizer Franken
- Keine Evaluationen / Reviews in den letzten zwei Jahren

Weitere Informationen zu den ausgewählten Projekten finden sich in Anhang 7.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Koci (Revisionsleitung) und Philipp Zogg (Junior Evaluator) von März bis September 2019 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Ueli Luginbühl. Am Ende der Vor-Ort-Besuche in Nepal und Bangladesch wurden im Laufe des Septembers 2019 Debriefings mit den Schweizer Vertretungen vor Ort durchgeführt. Die

Ergebnisbesprechung mit der DEZA in Bern hat am 31. Januar 2020 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.²

Die Prüfung wurde in methodischen Modulen umgesetzt, die in Anhang 4 beschrieben sind. Zur Beurteilung der verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit von Projekten wurde auf das Konzept der Nachhaltigkeitsprofile zurückgegriffen, nähere Informationen dazu finden sich in Anhang 4.

Die EFK möchte darauf hinweisen, dass die Ergebnisse der vorliegenden Prüfung aufgrund des gewählten Untersuchungsdesigns nicht generalisiert werden können. Die Aussagekraft der vorliegenden Ergebnisse ist insofern eingeschränkt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der DEZA umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfungsteam zur Verfügung. Die EFK dankt zudem den Aussenstellen in Nepal und Bangladesch für ihre Hilfsbereitschaft und Unterstützung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. April 2020 statt. Teilgenommen haben vonseiten DEZA: der Vizedirektor und Chef des Direktionsbereichs Südzusammenarbeit, die Chefin Abteilung Asien, die Stv. Chefin Abteilung Asien, der Programmbeauftragte Abteilung Asien, der Programmbeauftragte Abteilung Asien, der Programmbeauftragte Sektion Evaluation und Controlling sowie der Chef Stab Südzusammenarbeit. Vonseiten der EFK haben teilgenommen: der Vizedirektor, Leiter Fachbereiche, der Mandatsleiter EDA (neu: UVEK), der Federführende, ein Mitarbeiter und der Projektleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

² Siehe <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>

2 Ergebnisse der Ex-post-Projektprüfungen 2019

2.1 Projekte in Nepal

Das Engagement der Schweiz in Nepal blickt auf eine lange Tradition zurück: Seit rund 60 Jahren wurden verschiedene Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt. Viele der Projekte verstehen sich als Teile von langfristigen Programmen.

Zwei einschneidende Ereignisse – ein verheerendes Erdbeben 2015 und umfassende Staatsreformen nach Beendigung eines jahrelangen bewaffneten Konflikts – haben Nepal in den letzten Jahren als gesamtes Land und in der Folge auch die Umsetzung der Hilfsprojekte der DEZA massgeblich beeinflusst. 2015 wurde zudem eine neue Verfassung in Kraft gesetzt. Seit 2017 wird die Föderalisierung des Landes vorangetrieben. Damit möchte Nepal sich von der zentralistischen und einheitsstaatlichen Staatsstruktur wegbewegen, hin zu einem Gliedstaatenverbund mit entsprechender Aufteilung der regionalen und lokalen Aufgaben und Kompetenzen.

Projekt zur Entwicklung der ländlichen Gesundheit (RHDP)

Ausgangslage und Zielsetzungen:

Start des Projekts zur Entwicklung der ländlichen Gesundheit erfolgte 1991 als ein Projekt der medizinischen Grundversorgung. Im Jahr 1997 erfolgte eine Reorientierung unter dem heutigen Namen RHDP. Das Projekt wurde in sieben Phasen umgesetzt und 2013 abgeschlossen.

Die übergeordneten Ziele des Projektes bestanden einerseits in einem verbesserten Zugang zu medizinischer Grundversorgung / Gesundheitsdienstleistungen für die ländliche Bevölkerung in den ausgewählten Regionen Nepals. Zudem sollte eine Stärkung der Rechte der ländlichen Bevölkerungsgruppen und ein Kapazitätsaufbau der regionalen Leistungsanbieter und Gesundheitseinrichtungen (sog. Gesundheitsposten) erreicht werden.



Abbildung 1a: Vorläufig geschlossener Gesundheitsposten (Quelle: EFK)

Zentrales Element des Projektes stellte die Organisation von Müttern in sog. Mothers Groups (Müttergruppen) dar. Dadurch konnten sich Mütter über relevante Gesundheitspraktiken und -vorsorge austauschen. Das Wissen wird von den erfahrenen Müttern an junge Mütter / Familien nach einer bzw. der ersten Geburt in einem Ritual weitergegeben.

Feststellungen und Erkenntnisse aus dem Feldbesuch:

Die EFK hat im Rahmen ihres Feldbesuchs verschiedene Vertreterinnen einer Muttergruppe getroffen und konnte darüber hinaus an einem Ritual teilnehmen. Gemäss verschiedenen Reports und Aussagen der involvierten Personen konnte in den ersten sechs Phasen viel erreicht werden. Die siebte und letzte Projektphase hatte zum Ziel, eine tragbare Verankerung der Leistungen durch staatliche Institutionen zu erwirken. Gemäss Aussagen sei dies weitgehend erreicht worden und ein funktionierendes System konnte mit Unterstützung der DEZA implementiert werden.

Die Müttergruppen sind weiterhin organisiert und die Weitergabe von relevanten Gesundheitswissen und -prävention an die frisch gewordenen Eltern erfolgt anhand dieser Rituale (vgl. Abbildung 1b).

Die Föderalisierung in Nepal führte zu einem Unterbruch der finanziellen Unterstützung durch staatliche Organisationen. Die weitreichenden Folgen der Staatsreform umfasst eine Verschiebung der finanziellen Kompetenzen weg von der Zentralregierung in Kathmandu hin zu regionalen und kommunalen Institutionen. Dieser Prozess ist auch 2019 noch nicht abgeschlossen. Unklarheit besteht darüber, wann die Staatsreform abgeschlossen werden kann und die lokalen Behörden vollumfänglich funktionsfähig sein werden.

Die von der EFK besuchte Müttergruppe versucht auch mit den wenigen zur Verfügung stehenden Mitteln, ihre (Dienst-)Leistungen aufrechtzuerhalten. Je länger aber keine Mittel fließen werden, desto grösser besteht das Risiko einer Aufgabe bzw. eines Abbaus von Aktivitäten. Verschiedene Vertreterinnen der Müttergruppen haben den Sprung in die lokale Politik geschafft und versuchen auf diese Weise, auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen. Es wird befürchtet, dass je länger der Prozess der Föderalisierung dauert, desto grösser die Gefahr, dass das Thema der ländlichen Gesundheit marginalisiert und notwendige Mittel nicht gesprochen werden.



Abbildung 1b: Ritual «Kosheli Bhet» eines Neugeborenen durch eine Müttergruppe (Quelle: EFK)

Laut mehreren Gesprächspartnern mussten einige der Gesundheitsposten aufgrund fehlender Mittel geschlossen werden (vgl. Abbildung 1a). Mit der Schliessung von Gesundheitsposten fehlen in diesen Regionen lokale Einrichtungen, an welche sich Frauen und werdende Mütter wenden können.

Auf die Umwelt hat das Projekt keinen ersichtlichen positiven oder negativen Einfluss.

Zusammengefasst lassen sich die wichtigsten Ergebnisse der Ex-post-Analyse wie folgt in Form eines Nachhaltigkeitsprofils für das ehemalige DEZA-Projekt darstellen:

Nachhaltigkeitsprofil 2019: RHDP

Dimension Nachhaltigkeit	Erläuterungen	Wert
Budgetär und operativ	<ul style="list-style-type: none"> - Fehlende finanzielle Unterstützung für Gesundheitszentren und Müttergruppen - Schliessung einzelner Gesundheitszentren 	
Projektorientiert bzw. programmatisch	<ul style="list-style-type: none"> - Müttergruppen führen die Tätigkeiten (trotz finanzieller Engpässe) fort - Kosheli Bhet als Ritual verankert - Gesundheit von Schwangeren und jungen Müttern wird öffentlich thematisiert 	
Nutzen- und systemorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - Begrenzte Reichweite (ausgewählte Regionen) 	
Verhaltensorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - Höheres Selbstbewusstsein (Empowerment) einzelner Personen der Müttergruppen - Dank Einstieg in die lokale Politik kann der Bedarf geäussert werden 	
Ökologisch	<ul style="list-style-type: none"> - Weitgehend keinen Einfluss auf die Ökologie 	

Beurteilung

Sechs Jahre nach Projektabschluss und Rückzug der DEZA sind zahlreiche Entwicklungsziele, die man erreichen wollte, erfüllt. Trotz der ausbleibenden staatlichen Unterstützung können wichtige Aktivitäten der Müttergruppen fortgesetzt werden. Der Bestand der Müttergruppen sowie die Sicherstellung und Weitergabe relevanten Gesundheitswissens ist insofern gesichert, weil zahlreiche junge Mütter für die Gruppen mobilisiert werden können und sie Austretende ersetzen.

Das Projekt hat auch zu einem Empowerment der Frauen geführt. Durch den offenen Umgang mit der Thematik haben sie ein erhöhtes Selbstbewusstsein erlangt. Vereinzelt Frauen der Müttergruppe konnten wichtige Positionen in der lokalen Gesellschaft und Politik besetzen und sich nun verstärkt für ihre Rechte einsetzen.

Insgesamt fällt die Bilanz dieses Projektes aus Sicht langfristige Wirksamkeit und Nachhaltigkeit im Jahr 2019 überwiegend positiv aus.

Forschungsprojekt Mais in Hugelregionen (HMRP)

Ausgangslage und Zielsetzungen:

Der Start des Forschungsprojekts Mais in Hugelregionen erfolgte 1999. Das Projekt wurde in insgesamt vier Phasen umgesetzt und 2014 abgeschlossen. Die erste Phase fokussierte auf die Stärkung des nepalesischen Forschungsprogramms zur Entwicklung eines den lokalen Umweltbedingungen angepassten Mais-Saatguts für Hugelregionen. Die Phasen zwei und drei dienten der Etablierung eines Systems der professionellen Aufzucht der Maissorten sowie einer Wertschöpfungskette für die Produzenten. Zahlreiche Saatgutproduzenten haben sich zu sog. Kooperativen zusammengeschlossen, um von einer gröſseren Produktion und von besseren Absatzmöglichkeiten profitieren zu können. Die letzte Phase diente der Konsolidierung der Ergebnisse und der Vorbereitung für den Ausstieg der DEZA.

Feststellungen und Erkenntnisse aus dem Feldbesuch:

Die EFK hat Saatgutproduzenten einer Kooperative besucht. Zusätzlich hat sie Gespräche mit Vertretern des nationalen Maisforschungsprogramms, des Landwirtschaftsministeriums, der Saatgutkontrollstelle sowie des Umsetzungspartners des DEZA-Projektes.

In diesem Projekt konnte ein System etabliert und der Aufbau von Kooperativen und deren Wertschöpfungskette vorangetrieben werden. Die Staatsreform hat aber dazu geführt, dass die zuvor garantierte Abnahme des Saatguts zu festen Preisen weitgehend zum Erliegen kam. Marktmechanismen haben inzwischen gegriffen und der Preis für Maissaatgut der Kooperativen ist eingebrochen. Dies brachte gewisse Kooperativen in Not, einzelne mussten sogar schliessen. Ein funktionierendes Mikrofinanzwesen und/oder Finanzdienstleistungen zur Überbrückung der finanziellen Engpässe durch Mikrokredite existieren nicht. Andere Kooperativen wiederum, vorwiegend gröſsere oder mit anderen Geschtftspartnern oder Vertriebsgesellschaften verbundene Kooperativen, können sich am Markt behaupten.

Die direkte Unterstützung von lokaler Forschung in der ersten Phase des Projektes wurde von den Forschungseinrichtungen sehr geschätzt. Gemäss Aussagen hob sich die DEZA dadurch von anderen Geldgebern ab, die vorwiegend Produkte wie Saatgut und Pflanzenschutzmittel von international tätigen Agrarchemieunternehmen anpreisen würden. Die unterstützten Stellen gaben zu Protokoll, dass der Staat die Mittel für die landwirtschaftliche Forschung in Nepal insgesamt stark gekürzt hat. Deshalb konnte auch nicht im gewünschten Masse Forschung und Weiterentwicklung im Bereich Maissaatgut betrieben werden (vgl. Abbildung 2).

Insgesamt wurden durch die DEZA-Unterstützung zehn neue bzw. verbesserte Maissorten gezüchtet und am Markt angeboten. Davon wird gemäss den befragten Experten etwas mehr als die Hälfte 2019 noch nachgefragt. Den Aussagen zufolge wird der Bedarf an den entwickelten Maissorten vorerst so schnell nicht abnehmen. Wenngleich importierte Konkurrenzprodukte wie Hybridmais aus Indien zunehmend an Bedeutung gewinnen, betrifft dies vorwiegend die flachen Anbaugelbiete Nepals an der Grenze zu Indien.

Die Forschungseinrichtungen Nepals befürchten aber, dass die fehlende Weiterentwicklung von Saatgut sowie der dadurch drohende vermehrte Einsatz von Pflanzenschutzmitteln mittel- bis langfristig zu ökologischen Beeinträchtigungen führen dürfte. Diese Entwicklung könnte durch häufiger auftretende klimatische Wetterextreme wie Überschwemmungen oder Dürreperioden verstärkt werden.



Abbildung 2: links: Maisanbau in den Hügeln von Nepal; rechts: Regionales Zentrum für Maisforschung (Quelle: EFK)

Nachhaltigkeitsprofil 2019: HMRP

Dimension Nachhaltigkeit	Erläuterungen	Wert
Budgetär und operativ	<ul style="list-style-type: none"> - Ein Teil der Saatgut-Produzenten / Kooperativen mussten aufgeben - Weiterentwicklung von Saatgut ohne genügend Forschungsmittel langfristig in Gefahr 	
Projektorientiert bzw. programmatisch	<ul style="list-style-type: none"> - Bedarf unverändert (Lebensmittelsicherheit, Einkommensgenerierung) vorhanden - Viele Samen noch benutzt - Gefährdet: tiefe Einkommen 	
Nutzen- und systemorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - Eingeschränkt, da enger Fokus und Reichweite (Hügelregionen) - Forschungseinrichtungen können Neuentwicklungen nicht vorantreiben. Folge: keine neuen Produzenten / Kooperativen - Zunächst: Etablierung eines Zuchtsamenverbreitungssystems, das aber momentan aufgrund der Föderalisierung nicht funktioniert 	
Verhaltensorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - Marktbereinigung bei Produzenten / Kooperativen 	
Ökologisch	<ul style="list-style-type: none"> - Zunehmende Belastung der natürlichen Ressourcen durch intensive Landwirtschaft, Einsatz chemischer Mittel, Klimawandel 	

Beurteilung

Verschiedene Zielsetzungen wie die Erforschung und Entwicklung von resistenten Mais-saatgut und eine funktionierende Wertschöpfungskette konnten im Rahmen des Projektes wunschgemäß erreicht werden. Bei diesem Projekt hat die Dezentralisierung / Föderalisierung des Landes in den letzten Jahren zu einem Unterbruch der staatlichen Unterstützungsleistungen geführt. Die Stärke des Projektes war, dass eine Wertschöpfungskette gefördert wurde, welche nicht rein von staatlicher Unterstützung abhängig ist.

Die ausgesetzte staatliche Preisstützung infolge der Föderalisierung in Nepal, fehlende Mittel für die Agrarforschung und der zunehmende Konkurrenzdruck im Maisanbau erhöhen den Druck auf die Kooperativen. Die Gefahr, dass bei weiterhin ausbleibender Unterstützung eine Marktberreinigung stattfindet und weitere Produzenten aufgeben müssen, bleibt jedoch bestehen.

Aufgrund der Kommerzialisierung des Maisanbaus, intensiver Landwirtschaft und fehlender Mittel zur Weiterentwicklung von resistentem Saatgut muss auch zunehmend mit negativen ökologischen Folgen gerechnet werden. Die Nachhaltigkeitsbilanz 2019 dieses Projektes fällt somit insgesamt moderat aus.

Beschäftigungsfonds (EF)

Ausgangslage und Zielsetzungen:

Hohe (Jugend-)Arbeitslosigkeit, mangelnde Möglichkeiten der Berufsausbildung und Migration ins Ausland stellen seit Jahrzehnten zentrale Herausforderungen in Nepal dar. Die DEZA wie auch andere Geber engagieren sich seit Jahrzehnten mit zahlreichen Projekten in den Bereichen Beschäftigung / Arbeitsmarkt und Berufsbildung.

Ursprünglich war das Projekt Beschäftigungsfonds (Phase 1) auf allgemeine Ausbildungen im Baugewerbe für benachteiligte Menschen ausgerichtet. Das Projekt sollte nach nur einer Phase 2015 beendet werden. Nach den verheerenden Erdbeben im gleichen Jahr wurde die DEZA um eine Verlängerung bzw. Erweiterung ihrer Unterstützung gebeten. In einer zweiten Phase rückte somit der Fokus auf Ausbildungen zum Wiederaufbau zerstörter Häuser.



Abbildung 3a: Gespräch mit einer ausgebildeten Trainerin (Quelle: EFK)

Angeboten wurden unterschiedliche Ausbildungsgänge sowie solche für Ausbilder für Berufe im Hausbau (Maurer, Schreiner). Die zweite Phase, die mit zahlreichen staatlichen und nicht staatlichen Partnern zusammen umgesetzt wird, soll im Jahre 2020 abgeschlossen werden.

Feststellungen und Erkenntnisse aus dem Feldbesuch:

Die EFK führte Gespräche mit dem Umsetzungspartner, mit zentralen und regionalen Stellen der Umsetzungsbehörden von Programmen zum Wiederaufbau zerstörter Häuser sowie mit dem zuständigen Institut für technische Aus- und Weiterbildung in Nepal.

Im Grundsatz wird das Projekt wie auch das langjährige Engagement der DEZA aus Sicht aller Beteiligten sehr geschätzt. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die DEZA nach den Erdbeben mit Unterstützung der Humanitären Hilfe rasch reagiert hat und ein Ausbildungsprojekt zum Wiederaufbau zerstörter Häuser unterstützte, als der Bedarf am grössten war.

Die ausgewählten Personen, welche in den Genuss einer Ausbildung kamen, sind ebenfalls sehr stolz auf ihre neuerworbenen Kompetenzen. Insbesondere, weil sie ihr Wissen unmittelbar in der Praxis anwenden konnten (sog. «On-the-job-Trainings»). Diese spezifische Art des Trainings nach dem Prinzip «Learning by doing» wurde explizit als innovatives Element in diesem Hilfsprojekt eingeführt und umgesetzt.

Die ausgebildeten Personen äusserten ihre Skepsis darüber, dass sie nach Auslaufen des Projektes ihr Wissen nicht weiter aktuell halten bzw. keine neuen und zusätzlichen Kompetenzen erwerben können. Interessante Anstellungen im Baugewerbe sind nur in grösseren Städten zu finden, wo aber auch ein stärkerer Konkurrenzkampf um die wenigen bestehenden Arbeitsplatzangebote besteht.



Abbildung 3b: Bsp. für den Wiederaufbau eines durch das Erdbeben zerstörten Hauses (Quelle: EFK)

Nachhaltigkeitsprofil 2019: Employment Fund

Dimension Nachhaltigkeit	Erläuterungen	Wert
Budgetär und operativ	<ul style="list-style-type: none"> - Projektphase verlängert bis 2020 - Bedarf zur Weiterführung des aktuellen /vor-maligen Modells durch andere Projekte / An-bieter gedeckt 	
Projektorientiert bzw. programmatisch	<ul style="list-style-type: none"> - Hoher Bedarf an Unterstützung ist immer noch gegeben - Erdbebensichere Bautechniken werden ver-breitet 	
Nutzen- und systemorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - Zahlreiche andere Geber und der Staat Nepal wollen verstärkt Berufsausbildungsangebote bereitstellen - Kopie des on-the-job-Modells durch andere Projekte 	
Verhaltensorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - Fachliche Qualifikation der Absolventen und Ausbildner kann nicht erweitert werden - Begrenztes Stellenangebot in abgelegenen Regionen (generell und im Baugewerbe) - Absolventen können sich teilweise im Selbst-studium weiterbilden und spezialisieren 	
Ökologisch	<ul style="list-style-type: none"> - Kein positiver oder negativer Einfluss erkenn-bar 	

Beurteilung

Dieses Projekt, das noch nicht beendet ist, zeichnet sich durch verschiedene besondere Merkmale aus. Einerseits als gutes Beispiel für gezielte Unterstützung in einem Bereich mit hohem Bedarf. Die spezifischen Ausbildungsmodule «on-the-job-Training» haben den Ausgebildeten in kürzester Zeit notwendige Handlungskompetenzen zur Bewältigung der Erdbebensschäden vermittelt. Andererseits bettet sich das Projekt Employment Fund in eine Reihe von Hilfsprojekten zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Nepal. Überhaupt haben diese Hilfsprojekte ein bemerkenswertes Upscaling erreicht, was die erhöhte Reichweite der Unterstützung und die Finanzierung betrifft.

Insgesamt fällt die Nachhaltigkeitsbilanz 2019 für das Projekt Beschäftigungsfonds positiv aus. Lediglich die Tatsache, dass zahlreiche im DEZA-Projekt ausgebildete Personen ihre erworbenen Fachkompetenzen in den abgelegenen Regionen Nepals nicht in eine dauerhafte Beschäftigung oder anderweitig einkommenssichernd umsetzen können, muss als Risiko für eine langfristige Wirksamkeit dieses Entwicklungsziels gewertet werden.

2.2 Projekte in Bangladesch

In Bangladesch engagiert sich die DEZA mit mehreren, zum Teil langfristigen Entwicklungsprogrammen und -projekten. Die Aktivitäten konzentrieren sich unter anderem auf die wirtschaftliche Entwicklung, Berufsbildung, Privatsektorentwicklung sowie Landwirtschaft und Ernährungssicherheit. Die DEZA ist seit Jahrzehnten im Wassersektor aktiv, zumeist zeitgleich in mehreren Projekten und Globalprogrammen zusammen mit anderen nationalen und internationalen Hilfsorganisationen und Umsetzungspartnern.

Verbesserte Lebensgrundlagen für arme Haushalte in Bangladesch (SAMRIDDHI)

Ausgangslage und Zielsetzungen:

2004 startete die DEZA die beiden Projekte «Lebensunterhalt, Empowerment und Agro-Forstwirtschaft (Livelihood, Empowerment and Agroforestry LEAF)» und «Nachhaltiger Zugang zu Wissen, Technologie und Information in der Agro-Forstwirtschaft (Sustainable Access to Agroforestry Knowledge, Technology and Information SAAKTI)». Beide verfolgen komplementäre Ansätze zur Verbesserung des Lebensunterhalts armer und extrem armer Haushalte in Bangladesch. LEAF hatte zum Ziel, die Fähigkeit der Gemeinden zu stärken, Entwicklungsprioritäten festzulegen und für Dienstleistungen und Ressourcen sowohl von öffentlichen als auch privaten Akteuren zu verhandeln. SAAKTI zielte darauf ab, die Kapazitäten öffentlicher und privater Dienstleister auszubauen, um die wirtschaftliche Entwicklung durch die Bereitstellung relevanter, qualitativ hochwertiger Dienstleistungen für Landwirte zu unterstützen (sog. Local Service Provider, LSP). Nach grossen Überschwemmungen 2007 wurden Zusatzkredite gesprochen. Eine Mid-Term-Review der DEZA 2009 kam zum Schluss, dass die beiden ähnlich gelagerten Projekte zusammengelegt werden sollten. Daraus entstand 2010 das Projekt SAMRIDDHI (LEAF Phase 3). Der Abschluss des Projektes erfolgte im Jahr 2015.

Ziel von SAMRIDDHI war die Förderung und Weiterentwicklung von zwölf verschiedenen landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten im Nordosten und Nordwesten von Bangladesch. Zur Unterstützung der Produzenten wurde ein landwirtschaftlicher Beratungsdienst etabliert, der seine Dienstleistungen allen Landwirten kostendeckend zur Verfügung stellt.

Feststellungen und Erkenntnisse aus dem Feldbesuch:

Die EFK erhielt die Möglichkeit, Produzenten verschiedener landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten sowie einen landwirtschaftlichen Beratungsdienst zu besuchen (vgl. Abbildung 4). Die landwirtschaftlichen Produzenten gaben zu Protokoll, dass sie die Unterstützung durch das DEZA-Projekt sehr schätzten und gelernt haben, ihre landwirtschaftliche Produktion zu optimieren und wirtschaftlich zu betreiben. Dies sei nicht zuletzt auch der Erfolg der landwirtschaftlichen Beratungsdienste, die sie in Anspruch nehmen konnten.

Je nach Ausrichtung und Marktgegebenheiten ist die Rentabilität der Wertschöpfungsketten in der Landwirtschaft unterschiedlich ausgeprägt. Dennoch wird der Interventionsansatz mittels Förderung von landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten als für alle Beteiligten erfolgsversprechend gewertet (Win-Win-Situation für Produzenten und Abnehmer der Produkte). Der Zusammenschluss von Produzenten zu Produktionsgemeinschaften hat sich ebenfalls weitgehend bewährt. Durch Einzahlungen in einen gemeinsamen Fonds (oder einkommensabhängigen Einlagen) können gemeinschaftliche Anschaffungen getätigt werden.

Der besichtigte landwirtschaftliche Beratungsdienst ist auch nach Ausstieg der DEZA aktiv, z. T. haben sie ihre Beratungsdienstleistungen ausgeweitet. Die Berater bedauern aber, dass sie nicht mehr auf dem aktuellsten Stand der landwirtschaftlichen Technik sind, da sie weniger Ausbildungen erhalten. Staatliche Agrarorganisationen in Bangladesch versuchen, eigene Beratungsdienste einzuführen. Diese sind aufgrund begrenzter Ressourcen jedoch nicht in der Lage, alle Berater in einer zufriedenstellenden Qualität ausbilden und informieren zu können.



Abbildung 4: links: Landwirtschaftlicher Anbau im Distrikt Padna; rechts: Landwirtschaftlicher Beratungsdienst (Quelle: EFK)

Die Ausrichtung der Landwirtschaft auf rentable Produktionsketten birgt die Gefahr von ökologischen Folgerisiken (etwa den vermehrten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln, Monokulturen, die Verschmutzung von Grundwasser). Auch wenn diese Problematik den Akteuren bekannt ist, so ist ihr Spielraum zur Förderung ökologischer Landwirtschaft begrenzt. Es werden zumindest Sensibilisierungskampagnen durchgeführt, insbesondere durch die landwirtschaftlichen Beratungsdienste.

Nachhaltigkeitsprofil 2019: SAMRIDDHI

Dimension Nachhaltigkeit	Erläuterungen	Wert
Budgetär und operativ	<ul style="list-style-type: none"> - Landwirtschaftliche Berater sind nicht auf dem neuesten Stand der Agrartechnik - Keine direkte Nachfolgefiananzierung - Tiefes Einkommen für LSPs in gewissen Branchen 	
Projektorientiert bzw. programmatisch	<ul style="list-style-type: none"> - Produzenten in den Wertschöpfungsketten agieren unabhängig nach (erlernten) Marktprinzipien - Landw. Berater und Verbände existieren noch, Leistungen werden nachgefragt (Risiko: abnehmende Nachfrage) 	
Nutzen- und systemorientiert	<ul style="list-style-type: none"> - Systemoffenheit für neue Produzenten, Privatsektor (als Abnehmer) akquiriert neue Produktionsketten nach Bedarf - Landw. Berater als <i>focal points</i> in Produktionskette etabliert, werden von Regierung eingesetzt 	

Verhaltensorientiert	- Beratungsbedürftige Produzenten helfen sich mit Internetrecherchen oder informieren sich bei anderen Produzenten	
Ökologisch	- Produktionsorientierte Landwirtschaft und Einsatz chemischer Produktionsmittel auf Kosten der Ökologie - Sensibilisierung durch Beratungsdienste	

Beurteilung

Das Projekt SAMRIDDHI stellt ein gutes Beispiel für die Verbesserung der Lebensumstände und der Einkommensgenerierung für ärmste Bevölkerungsschichten in Bangladesch dar. Die unterstützten Personen profitieren bis heute vom Know-how-Transfer für die landwirtschaftliche Produktion und Marktabläufe. Ein weiterer Vorteil des Projektansatzes war, dass die Förderung der Wertschöpfungsketten weitgehend unabhängig von der staatlichen Unterstützung ist, da in der Regel der Privatsektor als Abnehmer der produzierten landwirtschaftlichen Güter agiert. Die involvierten Landwirte haben es somit selbst in der Hand, Wohlstand für sich und ihre Familien zu schaffen.

Zur Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden Wertschöpfung sind die Produzenten auf die Dienste von landwirtschaftlichen Beratern angewiesen. Staatliche Strukturen versuchen aber, Beratungsdienste so gut wie möglich aufrechtzuerhalten, damit sie die Produzenten in ausreichender Qualität weiterhin beraten können.

Nachteilig wirkt sich diese auf Produktion und Absatz ausgerichtete Landwirtschaft auf die natürlichen Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft etc. Die dadurch bedingten Umweltbelastungen dürften sich in Zukunft noch verstärken. Hier ist ein klassisches Dilemma zu beobachten: Die Armut konnte durch die Generierung von Einkommen und Wohlstand reduziert werden, jedoch zunehmend auf Kosten der Ökologie.

Insgesamt gesehen fällt die Nachhaltigkeitsbilanz 2019 mehrheitlich positiv aus. Eine dauerhafte Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen kann aber nur dann sichergestellt werden, wenn die Folgen der «industriellen» Landwirtschaft besser in Einklang mit der Umwelt gebracht werden.

Nachhaltige Lösungen zur Sicherstellung von sauberem Trinkwasser (SDSD) / Trinkwasser & Siedlungshygiene (WASH – WAB & NGOV)

Ausgangslage und Zielsetzungen:

Das übergeordnete Entwicklungsziel der beiden Wasserprojekte bestand darin, einen Beitrag zur Gesundheits- und Hygienesituation von Haushalten in abgelegenen ländlichen Gebieten von Bangladesch zu leisten. Folgende Zielsetzungen wurden festgelegt: i) Ausgeschlossene und schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen in ausgewählten, schwer erreichbaren ländlichen Gebieten haben Zugang zu sauberem Trinkwasser sowie zu verbesserten sanitären Einrichtungen und Hygienepraktiken. ii) Kommunalverwaltungen und Dienstleistungsagenturen reagieren wirksamer auf die Bedürfnisse ihrer Bürger nach sauberem Trinkwasser und verbesserten sanitären Einrichtungen. iii) Die Bürger in den ausgewählten Gebieten beteiligen sich aktiv an der Gestaltung und Verwaltung der Wasser- und Sanitäreinrichtungen in ihren Gemeinden entsprechend ihren Bedürfnissen. In einer späteren Phase der Projektumsetzung fokussierte die DEZA ihre Aktivitäten auf arsenverseuchte Gebiete. In diesen Regionen wurde

vermehrt die hygienische Wasserqualität regelmässig kontrolliert. Der eigentliche Abschluss des Projektes SDSA war ursprünglich nach Phase 4 angedacht. Aufgrund einer Erweiterung des geografischen Einzugsgebietes wurde noch eine Phase 5 angehängt. Die Projekte wurden 2015 bzw. 2016 abgeschlossen.

Feststellungen und Erkenntnisse aus dem Feldbesuch:

Die EFK konnte einzelne Installationen wie Handpumpen und Brunnen vor Ort besichtigen (vgl. Abbildung 5). Diese wurden ab 2005 erstellt und sind trotz unterschiedlicher Bauzeiten in gut erhaltenem Zustand und funktionsfähig. Die Funktionsfähigkeit wird durch eine ausgewählte zuständige Person in der Gemeinschaft gewährleistet. Steht eine Reparatur an, wird sie informiert und beauftragt Handwerker. Die Finanzierung des Unterhalts der Installationen ist durch einen von den Nutzern geführten Gemeinschaftsfonds sichergestellt.

Der EFK wurden auch die Arbeiten der lokalen Behörden (sog. Ratsunion) von zusammengeschlossenen Gemeinden aus der Region vorgestellt (vgl. Abbildung 5). Diese betonten die Wichtigkeit eines guten Wassermanagements durch geeignete Massnahmen und Instrumente, beispielsweise die Erhebung von Wassergebühren.

Dank dem Einsatz von Filtern, Wasserqualitätskontrollen und Sensibilisierungsmassnahmen konnte der Gesundheitszustand der betroffenen Bevölkerung verbessert werden. Dies ist insbesondere in arsenbelasteten Gebieten von grosser Wichtigkeit, weil eine ungewollte Ausbreitung des natürlich vorkommenden Arsens mitunter auch durch den exzessiven Bau von Brunnen und Pumpen in früheren Entwicklungshilfeprojekten mitbegünstigt wurde.

Zwischenzeitlich sind die lokalen und regionalen staatlichen Behörden daran, in weiten Teilen des Landes die Wasserzufuhr per Leitungsanschluss für alle Haushalte in der Region zu bewerkstelligen. Die Wassernutzung soll dereinst verbrauchsabhängig abgerechnet werden, um einer exzessiven Wassernutzung entgegenzuwirken. Verschiedene Interviewpartner gaben an, dass die im Rahmen des DEZA-Projektes erstellten Handpumpen und Brunnen durch die Wasserleitungen nicht überflüssig werden. Sie können, wie bis anhin, zur Reinigung von Arbeitsmaterialien, Kleidern oder zur Bewässerung der Felder genutzt werden.



Abbildung 5: links: Handpumpeninstallation (aus dem Jahr 2010); rechts: Versammlung der lokalen Ratsunion (Quelle: EFK)

Nachhaltigkeitsprofil 2019: WASH – WAB&NGOV

Dimension Nachhaltigkeit	Erläuterungen	Wert
Budgetär und operativ	- Unterhalt der Installationen durch Gemeinschaftsfonds gesichert	
Projektorientiert bzw. programmatisch	- Brunnen funktionieren, liefern sauberes Wasser; Überprüfung mit regelmässigen Tests und Filteranlagen	
Nutzen- und systemorientiert	- Zahlreiche Geber engagieren sich mit ähnlichen Projekten in verschiedenen Regionen - Lokale / regionale Behörden richten Wasseranschlüsse pro Haushalt ein	
Verhaltensorientiert	- Capacity Building in Ratsunion: Integrales Wassermanagement soll Verbrauch und korrekte Nutzung regulieren - Awareness Raising: Hygienische / gesundheitliche Sensibilisierung wirkt	
Ökologisch	- Gefahr der Grundwasserverschmutzung und exzessive Wassernutzung; Sensibilisierung gestartet	

Beurteilung

Die besichtigten Projekte der DEZA im Wasserbereich entfalten 2019 auf diverse Weise Wirkung, nicht zuletzt aufgrund des langfristigen und stark verzahnten Engagements zahlreicher Hilfsorganisationen.

Kontinuierliche Verbesserungen sind sichtbar, zumal regionale Behörden die Notwendigkeit von Hygienestandards und sauberem (Trink-)Wasser erkannt haben und gezielt die Verfügbarkeit für einen möglichst breiten Bevölkerungskreis vorantreiben.

Das Nachhaltigkeitsprofil 2019 fällt somit mehrheitlich positiv aus. Eine Gefahr besteht darin, dass zukünftig Wasser missbraucht wird, u. a. aufgrund der demografischen Entwicklung (Bevölkerungswachstum) und des steigenden Wasserbedarfs für die Landwirtschaft. Massnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung und zur optimalen Nutzung der wertvollen Ressource Wasser kommen in Zukunft eine zentrale Bedeutung zu.

3 Schlussfolgerungen und Verbesserungspotenziale

3.1 Kritische Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen für Nachhaltigkeit ermitteln

Die Ergebnisse von zwei abgeschlossenen DEZA-Projekten in Nepal und einem in Bangladesch zeigen, dass nach Projektende und dem Ausstieg der DEZA gewisse staatliche Mittel und Ressourcen ausgesetzt wurden, wodurch eine langfristige Sicherstellung einzelner Entwicklungsziele gefährdet ist. Die Gründe sind in den beiden Ländern unterschiedlich: Während in Nepal die laufende Staatsreform (Föderalisierung) zum Unterbruch führte, werden in Bangladesch Budgetrestriktionen und begrenzte Ressourcen dafür verantwortlich gemacht.

Ein wesentlicher Vorteil der Förderung von Wertschöpfungs- und Lieferketten liegt darin, dass nicht alle Entwicklungsziele aufgrund fehlender staatlicher Strukturen oder Mittel vollumfänglich zum Erliegen kommen. Verschiedene Aktivitäten können vermindert aufrechterhalten werden bzw. passen sich den neuen Gegebenheiten an. Bei anhaltendem Ausbleiben der Unterstützung besteht jedoch die Gefahr, dass die Wirkungen abnehmen und die Nachhaltigkeit der definierten Projektziele nicht mehr gegeben ist.

Nicht nur solche kritischen Abhängigkeiten oder ungünstige Rahmenbedingungen stellen eine Gefahr für eine nachhaltige Wirkungsentfaltung dar, auch Zielkonflikte bergen Risiken: In drei der fünf Projekte der vorliegenden Prüfung steht unter anderen die wirtschaftliche Entwicklung der Zielgruppen im Vordergrund. Das Ziel einer Armutsminderung bei den Beteiligten kann vielerorts festgestellt werden. Die offene Frage bleibt, ob dies zunehmend auf Kosten der Ökologie geschieht. Auch hier können erwünschte Wirkungsentfaltungen nur sichergestellt werden, wenn eine Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ökologie erreicht wird.

Beurteilung

In der überwiegenden Mehrheit der Fälle kann davon ausgegangen werden, dass die DEZA nach Abschluss eines Entwicklungsprojektes keinen wesentlichen Einfluss mehr auf die Weiterentwicklung des Vorhabens nehmen kann. Dies gilt insbesondere bei drastischen Änderungen der Rahmenbedingungen wie im Falle Nepals.

Die EFK ist der Ansicht, dass in der letzten Phase oder aber spätestens bei Projektabschluss systematisch eine umfassende Situationsanalyse und Ermittlung der wichtigsten kritischen Einflussfaktoren und Abhängigkeiten auf die spätere Weiterführung des Projektes durchgeführt werden sollte. Bei Kreditanträgen, Phasenabschlüssen bzw. -übergängen werden von der DEZA bereits vielfach Risikoanalysen (für die Umsetzung) erstellt. Eine Ergänzung dieser Analysen zum Zeitpunkt Projektabschluss / Übergabe würde den für die weitere Umsetzung zuständigen Anspruchsgruppen ermöglichen, besser auf kritische Situationen und Fehlentwicklungen reagieren zu können.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der DEZA, bei Projektabschluss kritische Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen sowie potenzielle Zielkonflikte zu ermitteln, die die langfristige Wirksamkeit der Entwicklungsziele eines Projektes gefährden können. Diese Informationen können Trägern und Zielgruppen, die das Vorhaben weiterführen, wertvolle Hinweise auf potenzielle Risiken und deren Folgen aufzeigen.

Stellungnahme des Geprüften

La DDC est d'accord avec cette recommandation tout en émettant une réserve. En général, la DDC effectue un travail de capitalisation dans la dernière phase d'un projet, avec différents groupes de partenaires/acteurs. Ceci permet d'identifier les savoirs acquis et d'établir des recommandations pour la suite. En fonction du projet, la capitalisation pourrait être élargie pour inclure une analyse des risques affectant la durabilité des résultats atteints. Une telle analyse à la fin d'un projet pourrait cependant susciter des attentes difficiles à satisfaire. Il est nécessaire de prendre en compte les ressources que la DDC peut encore investir et ce qui est faisable. Dans le cas d'un retrait d'une partie d'un pays (concentration géographique comme au Népal) ou d'un pays entier (sortie du Pakistan), la DDC veille, lors de la reprise par d'autres acteurs (totale ou partielle) d'activités, à une bonne transmission des éléments-clés influençant l'impact à long terme de ces activités.

Lors de l'exercice de capitalisation réalisé pendant la dernière phase d'un projet, une composante additionnelle d'analyse de risques concernant la durabilité des effets est à ajouter au cas par cas. Elle sera ensuite transmise aux acteurs directement concernés par la suite des activités après la fin du projet. Une mention particulière sera ajoutée à cet effet dans les Directives End of Phase Report (EPR) et End of Project/Programme Report (EPROR).

3.2 Weiterentwicklungen und Wechselwirkungen bei langfristigen Projekten aufzeigen

Wie zuvor bereits erwähnt, engagiert sich die DEZA in den beiden Ländern Nepal und Bangladesch seit mehr als 50 Jahren. Einzelne der untersuchten Projekte weisen daher lange Laufzeiten auf, zum Teil handelt es sich um Folgeprojekte.

Die Abbildung 6 illustriert anhand des DEZA-Projektes Beschäftigungsfonds (Employment Fund) in Nepal die gelungenen langfristigen Weiterentwicklungen und Errungenschaften im Zuge der verschiedenen Projekte in diesem Sektor.

Der Abbildung ist zu entnehmen, dass das von der EFK untersuchte Projekt Employment Fund (EF, rot eingekreist) auf Basis zahlreicher Entwicklungen in den Jahren und Jahrzehnten zuvor aufgebaut und konsekutiv weiterentwickelt wurde. Ebenso sind in der Abbildung Projekte und Beiträge anderer Hilfsorganisationen zur Erreichung der Entwicklungsziele erkennbar. Nicht nur Zusammenhänge sind dabei von Interesse, auch potenzielle Wechselwirkungen können ermittelt werden.

Beurteilung

Langfristige Engagements der DEZA und die Weiterführung von Projekten durch neue, angepasste Projekte stellen gute Voraussetzungen für eine langfristige und nachhaltige Wirkungsentfaltung dar. Es ist aber nicht immer einfach, die Zusammenhänge, (Weiter-)Entwicklungen und Abgrenzungen zwischen den jeweiligen Projekten in einem Sektor zu erkennen. Die EFK ist der Ansicht, dass Auswertungen und Illustrationen wie das oben gezeigte Beispiel Abhilfe schaffen. Aus diesem Grund sollten, wo sich eine entsprechende Gelegenheit bietet, vergleichbare Auswertungen durchgeführt werden.

From training cheese makers to a national TVET fund?

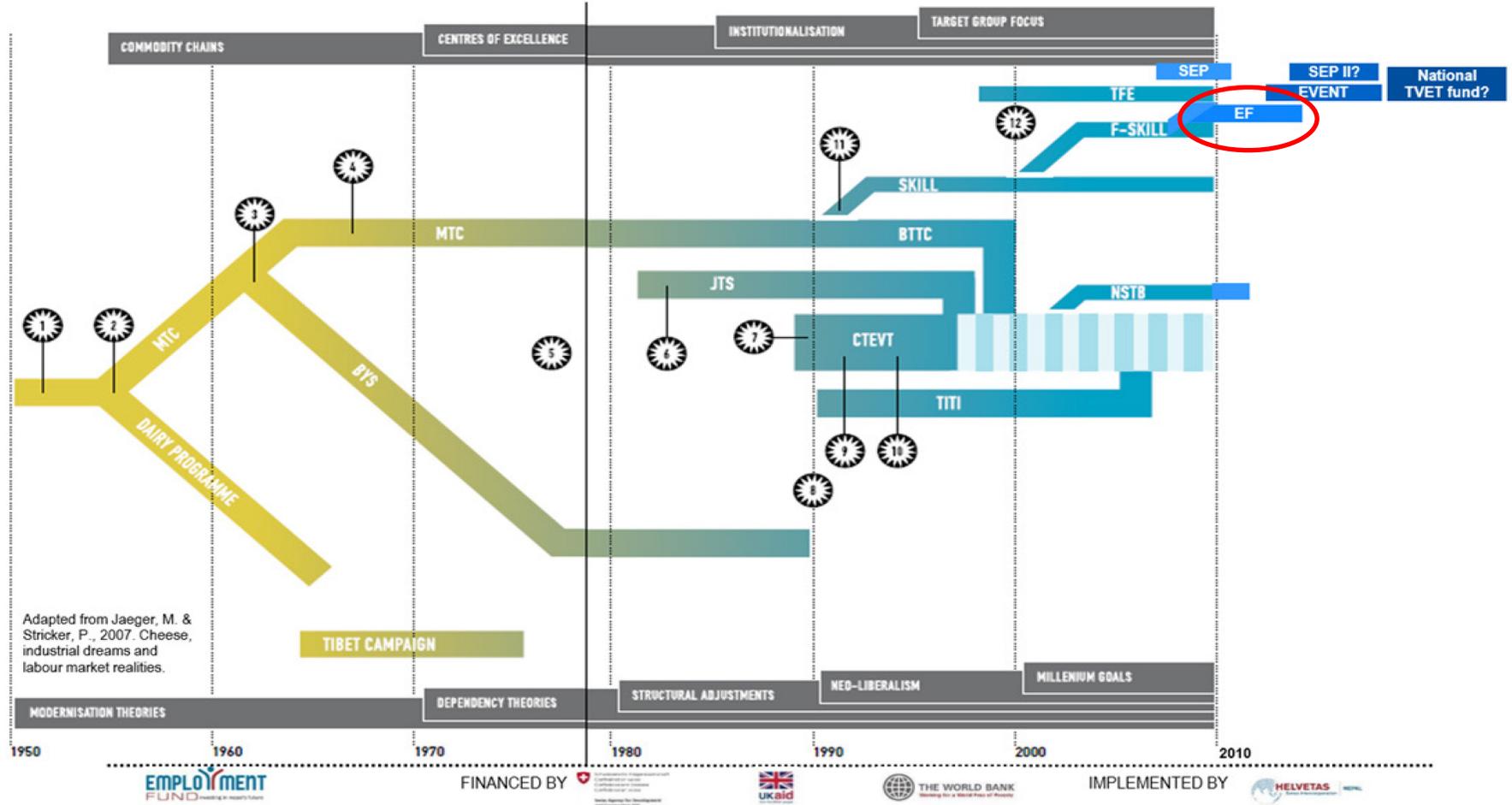


Abbildung 6: Darstellung von Entwicklungen und Errungenschaften / Einbettung der Projekte im Umfeld (Quelle: DEZA)

3.3 Mittels gestaffeltem Rückzug Erfahrungen zu Einflussfaktoren für die Weiterführung sammeln

Die Frage nach dem richtigen bzw. optimalen Ausstiegszeitpunkt und Rückzug einer Hilfsorganisation aus den Projekten beschäftigt nicht nur die DEZA seit Langem. Im Rahmen des Projektes SDS / WASH in Bangladesch hat die DEZA ihre direkte Unterstützung bei einzelnen Gemeinschaftsorganisationen noch vor dem offiziellen Projektende vorübergehend eingestellt. Diese Gemeinschaftsorganisationen wurden im Zuge des DEZA-Projektes geschaffen und sind zuständig für die Sicherstellung und den Betrieb der Wasserinfrastruktur und sanitären Anlagen in ihrem Gebiet. Im Falle von Problemen wurde aber vereinbart, dass die DEZA weiterhin Unterstützung bis zum Projektabschluss anbietet.

Verschiedene Projekte beinhalten Entwicklungsziele für die Zielgruppen wie Beschäftigung, wirtschaftliche Entwicklung oder Entwicklung von Wertschöpfungsketten mit dem Ziel, den Lebensstandard und die wirtschaftliche Situation der unterstützten Personen zu verbessern. Ergebnisse aus den Projekten SAMRIDDHI (landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten und Beratungsdienste) oder HMRP (Maisproduzenten und Kooperativen) zeigen, dass die erzielten Ergebnisse sehr heterogen ausfallen: Nicht alle unterstützten Personen können gleichermaßen ihre wirtschaftliche Situation verbessern.

Beurteilung

Vor diesem Hintergrund ist die EFK der Ansicht, dass die DEZA bei geeigneten Projekten die Möglichkeiten eines gestaffelten und temporären Rückzugs bei ausgewählten Zielgruppen prüft. So könnten erste konkrete Erkenntnisse gesammelt werden, ob und wie sich die Weiterführung bewährt und welche Faktoren begünstigend oder behindernd einwirken. Die DEZA bzw. der Umsetzungspartner hätten aber noch die Möglichkeit, bei Bedarf einzugreifen. Im Zuge dessen erhält die DEZA wichtige Hinweise auf letzte Korrekturen sowie Modalitäten für einen Ausstieg auf geeignete Art und Weise.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der DEZA, bei ausgewählten und potenziell geeigneten Projekten Voraussetzungen für einen gestaffelten Teilausstieg zu schaffen und umzusetzen. Die Erfahrungen sollen dabei im Projektschlussbericht explizit ausgewiesen und dieser Ansatz allenfalls ausgedehnt werden, um Nachhaltigkeit in den Projekten zu fördern.

Stellungnahme des Geprüften

La DDC est pleinement d'accord avec cette recommandation. Autant que possible, la DDC recherche déjà actuellement à se désengager progressivement lors de la dernière phase des projets. Elle est néanmoins consciente qu'un potentiel d'amélioration existe et que cette pratique devrait être plus systématisée. Le rapport final interne à la DDC établit à la clôture d'un projet (« End of project Report ») inclut notamment les leçons apprises (chapitre 4), ainsi que les résultats atteints concernant la stratégie de sortie, la reproductibilité et la mise à l'échelle (chapitre 5).

- Dans la proposition de crédit pour la dernière phase d'un projet, la possibilité d'un désengagement progressif de la DDC doit être systématiquement analysée. Une mention particulière sera ajoutée à cet effet dans les Directives des propositions de crédit.

- Dans les rapports internes de fin de projet, une mention explicite sur le désengagement progressif sera faite. Une mention particulière sera ajoutée à cet effet dans les Directives End of Phase Report (EPR) et End of Project/Programme Report (EPROR).

3.4 Kombinierte Einsätze der Humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit prüfen

Das Projekt Beschäftigungsfonds (EF) in Nepal sollte gemäss ursprünglicher Planung nur eine Phase beinhalten und 2015 abgeschlossen werden. Nach den verheerenden Erdbeben im gleichen Jahr, welche grosse Schäden an Häusern verursacht haben, wurde die Humanitäre Hilfe der Schweiz von Nepal um Nothilfe angefragt. Die Schweiz wurde ebenfalls gebeten, das Projekt mittels einer zweiten Phase zu «reaktivieren» und insbesondere die Unterstützung auf Ausbildungen zum Wiederaufbau zerstörter Häuser zu fokussieren.

Beurteilung

Das Vorgehen am oben erwähnten Beispiel zeigt, dass ein Einsatz der Humanitären Hilfe der Schweiz, kombiniert mit einem rasch beschlossenen Entwicklungshilfeprojekt, in der Lage ist, wesentliche und dauerhafte Wirkungen zu erzeugen. Die Unterstützung kommt in solchen Fällen dann zum Tragen, wenn Not und Bedarf am grössten sind. Ein weiterer Mehrwert dieser Vorgehensweise ist, dass in solchen Fällen auch beeinträchtigte Strukturen (ehemaliger oder aktueller) DEZA-Projekte in den von Naturkatastrophen oder Konflikten betroffenen Ländern wiederaufgebaut werden könnten, um eine Weiterführung sicherzustellen. Gemäss Aussagen der DEZA wurde diese Vorgehensweise bereits in anderen Kontexten und Ländern umgesetzt und Erfahrungen gesammelt.³ Vor dem Hintergrund der immer öfter auftretenden Naturkatastrophen weltweit sollte die DEZA prüfen, in welchen Fällen solche kombinierten Einsätze sinnvoll und machbar wären, um die Synergien bei solchen Ereignissen besser zu nutzen und die gewünschte Wirkung zu erzielen.

³ Vgl. https://www.eda.admin.ch/dam/deza/de/documents/publikationen/briefing-papers/africa-brief-10-2018_de.pdf

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, SR 974.0

Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 30. September 2016, SR 974.1

Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977, SR 974.01

Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 6. Mai 1992, SR 974.11

Botschaften

16.022 – Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 vom 17. Februar 2016, BBl 2015 2417

12.029 – Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 vom 15. Februar 2012, BBl 2011 1627

10.085 – Botschaft zur Erhöhung der Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe vom 17. September 2010, BBl 2010 1749

08.030 – Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 14. März 2008

Anhang 2: Abkürzungen

DASCOH	Development Association for Self-reliance, Communication and Health
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EF	Employment Fund
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
HMRP	Hill Maize Research Project (Forschungsprojekt Mais in Hügelregionen)
LEAF	Livelihood, Empowerment and Agroforestry (Lebensunterhalt, Empowerment und Agro-Forstwirtschaft)
MDG	Millenium Development Goals
RHDP	Rural Health Development Project (Projekt zur Entwicklung der ländlichen Gesundheit)
SAAKTI	Sustainable Access to Agroforestry Knowledge, Technology and Information (Nachhaltiger Zugang zu Wissen, Technologie und Information in der Agro-Forstwirtschaft)
SDG	Sustainable Development Goals
SDSD	Sustainable Solutions for the Delivery of Safe Drinking Water
WASH	Water, Sanitation & Hygiene

Anhang 3: Glossar

Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Anstrengungen eines Landes, Armut- und Entwicklungsprobleme zu bewältigen. Partner sind nationale, regionale oder lokale Behörden sowie Partner der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft. Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit beschränkt sich nicht darauf, punktuelle Projekte zu realisieren (> Projekthilfe); mittels Programmen, die auf strukturelle Veränderungen zielen, verbessert sie die Lebensbedingungen der armen Bevölkerung nachhaltig (> Programmhilfe). Das bedeutet zum Beispiel, verbesserte Gesundheitsdienste in Gemeinden mit Reformen des nationalen Gesundheitssystems zu verknüpfen. (Quelle: EDA, ABC der Entwicklungspolitik)

On-the-Job-Training On-the-Job-Training basiert auf dem Prinzip des Learning by Doing. Unter Anleitung eines Trainers, eines erfahreneren Kollegen oder auch einer Führungskraft wird der Lernende thematisch eingeführt. Indem dieser gezielt nachfragt und gleichzeitig konkrete Aufgabenstellungen bearbeitet, ist der Lerntransfer direkt durch den Anleitenden zu beobachten, sodass Letzterer unmittelbar korrigierend oder bestätigend auf den Lernenden einwirken kann. (Quelle: Gabler Wirtschaftslexikon)

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstöße gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Methoden

Modul 1: Dokumentenanalyse

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste alle relevanten gesetzlichen Grundlagen, Berichterstattungen, Studien, Untersuchungen von Prüfungsorganen, Sitzungsprotokolle, Artikel aus der Tagespresse sowie Daten/Statistiken.

Modul 2: Interviews

Mit verschiedenen Personen der DEZA und des Generalsekretariats EDA, externen Fachpersonen, in die Projekte involvierte Personen in Nepal und Bangladesch wurden insgesamt rund 45 leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Diese dienten zur Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und zur Erlangung weiterführender Informationen sowie zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Modul 3: Vor-Ort-Besuche / Fotodokumentation

Zur Ermittlung des Standes der ehemaligen DEZA-Projekte im Jahr 2019 fanden Vor-Ort-Besuche in Nepal und in Bangladesch im Laufe des Septembers 2019 statt. Im Zuge dessen konnte die EFK ausgewählte Standorte besuchen, mit verschiedenen Stakeholdern der Projekte sprechen sowie Fotodokumentationen erstellen.

Modul 4: Nachhaltigkeitsprofile

Zur differenzierten Beurteilung der nachhaltigen Effekte ausgewählter DEZA-Projekte im Jahre 2019 wurde auf bestehende methodische Konzeptionen und Forschungsergebnisse zurückgegriffen. Zur besseren Darstellung wurde für jedes Projekt ein Nachhaltigkeitsprofil erstellt.

Quellen: Stockmann (1996), Caspari (2004), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014)

Dimension der Nachhaltigkeit	Beschreibung / Definition
Budgetär	Dauerhafte (sichergestellte) Finanzierung des Vorhabens
Operativ	Aufrechterhaltung des Betriebs (Personal, Ressourcen etc.)
Projektorientiert	Zielgruppe / Träger führt Innovation in eigenem Interesse und Nutzen dauerhaft fort
Programmatisch	Tatsächlicher dauerhafter Beitrag zur Problemlösung
Systemorientiert	Innovation wird auf dem ganzen System implementiert. Inkl. systemweite Leistungssteigerung.
Nutzenorientiert	Andere Gruppen führen Innovation fort.
Verhaltensorientiert	Zielgruppe / Träger verfügt über Problemlösefähigkeiten, um auf Änderungen flexibel reagieren zu können.
Ökologisch	Das Vorhaben schädigt nicht die natürliche Ressourcenbasis.

Legende Werte:

	Gute / hohe Nachhaltigkeit
	Moderate / teilweise Nachhaltigkeit
	Keine / geringe Nachhaltigkeit
	Kein Einfluss (ermittelbar)

Anhang 5: Bibliographie

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014). Möglichkeiten und Grenzen der Nachhaltigkeit von Integrationsprojekten. Expertise.

Caspari, A. (2004). Evaluation der Nachhaltigkeit von Entwicklungszusammenarbeit. Zur Notwendigkeit angemessener Konzepte und Methoden. Wiesbaden.

DEval (2018). Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA. Diverse Projektdokumente, statistische Angaben etc.

Heller, P. S. (2011). Rethinking the world of aid in the twenty first century. Helsinki.

Niedlich, S. (2016). Evaluation der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen – ein Analyse-rahmen (2016). Präsentation DeGeval Jahrestagung.

OECD/DAC (2009). Criteria for Evaluating Development Assistance (2009).

Pfister, S. (2014). Sustainability Measurement Framework for Development Aid NGOs – An integrated Approach for Development Aid NGOs to plan, evaluate and increase the Impact of Projects and the Sustainability of the Organization. Dissertation Uni St. Gallen.

Schrape, J.-F. (2017). Kausal rekonstruierende Fallstudien – eine Einführung. Universität Stuttgart (Skript Wintersemester 2017/18).

Stockmann, R. (1996). Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe.

Anhang 6: Factsheets Projekte

Projekttitel Deutsch Projekttitel Englisch	Start	Ende / Abschluss	Thema / Sektor	(Umsetzungs-) Partner	Gesamtkosten (CHF)
Projekt zur Entwicklung der ländlichen Gesundheit Rural Health Development Project (RHDP) – Nepal	1990	2013	Health	DEZA	16 128 314
Forschungsprojekt Mais in Hugelregionen Hill Maize Research Project (HMRP) – Nepal	1998	2014	Natural Resource Management	International Maize and Wheat Research Centre (CIMMYT)	12 521 123
Beschäftigungsfonds Employment Fund (EF) – Nepal	2011	2015 (2020)	Basic Education & Vocational Skills	Helvetas Swiss	11 355 949
Verbesserte Lebensgrundlagen für arme Haushalte in Nord- und Nordwest-bangladesch Improved Livelihoods for poor Households in Northern and Northwestern Bangladesh (SAMRIDDHI) – Bangladesh	2004	2015	Livelihood	Helvetas Swiss Inter-cooperation	23 388 157
Nachhaltige Lösungen zur Sicherstellung von sauberem Trinkwasser Sustainable Solutions for the Delivery of Safe Drinking Water (SDSD) – Bangladesh	1999	2016	Water Management	DASCOH	15 028 146
Trinkwasser und Siedlungshygiene Water, Sanitation & Hygiene (WASH-WAB&NGOV) – Bangladesh	2011	2015		Water Aid Bangladesh, NGO Forum	8 155 013